

### Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise: Deutschland und Russland im Vergleich

Lehmbruch, Barbara; Lehmbruch, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lehmbruch, B., & Lehmbruch, G. (2012). Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise: Deutschland und Russland im Vergleich. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(1), 193-214. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61499-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Barbara Lehmbruch/Gerhard Lehmbruch

# Die etatistische Governance der Forstwirtschaft und ihre Krise

Deutschland und Russland im Vergleich

### Zusammenfassung

In wichtigen europäischen Ländern hat bei der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder über zwei Jahrhunderte das Korps der staatlichen Forstleute mit seinem Diskurs der „geregelten“ und „nachhaltigen“ Forstwirtschaft eine unbestrittene Hegemonie ausgeübt. Sein Vorrang ist inzwischen durch die Internationalisierung der Waldpolitik, den konkurrierenden Nachhaltigkeitsdiskurs des Naturschutzes und den innenpolitischen Gewichtsverlust der Forstwirtschaft bei zunehmenden fiskalischen Restriktionen ernsthaft in Frage gestellt. Der Aufsatz vergleicht vor diesem Hintergrund zwei markante Fälle der „Forstreform“ und die Überlebensstrategien der Forstverwaltungen.

**Schlagerworte:** Forstwirtschaft, Governance von Wirtschaftssektoren, Etatistische Governance, new governance, Internationalisierung der Waldpolitik, Nachhaltigkeit, Umweltbewegung, Diskurshegemonie

### Abstract

*The etatist governance of the forestry sector and its crisis: Germany vs. Russia*

Over the past two hundred years, professional state forest services have dominated the forest sectors of important European countries, not least through a hegemonic discourse focusing on “regulated” and “sustainable” silviculture. In recent decades this discourse has been increasingly challenged by the internationalization of forest policy, competing environmentalist discourses and the political weakness of the forest sector faced with growing fiscal constraints. In this context this article compares two significant cases of changing forest governance, examining both top-down reform and the survival strategies used by forest services.

**Key words:** forestry, governance of economic sectors, statist governance, internationalization of forest policies, new governance, sustainability, environmental NGOs, discourse hegemony

„...ihr seyd groß: – Ihr wirket ungekannt, unbelohnt, frei von des Egoismus Tyrannei, und Eures stillen Fleißes Früchte reifen der späteren Nachwelt noch. – Held und Dichter erringen eitlen Ruhm“

Das soll Friedrich Schiller gesagt haben, als ihm um 1800 der Oberforstmeister Carl Oetelt in Ilmenau den Plan einer Forsteinrichtung zeigte, „das bezielte Ideal eines vollkommenen Nadelwaldes, welcher bis zum Jahr 2050 verwirklicht werden sollte“ (so jedenfalls überliefert von seinem Schüler *Gottlob König* 1814). Ob das Zitat authentisch ist, sei dahingestellt. Zwei Jahrhunderte später fallen kritischere Urteile über die kameralistischen „Forstgeometer“: „The German forest became an archetype for imposing on disorderly nature the neatly arranged constructs of science“ (*Lowood* 1990, S. 340-341). Doch an jenen Langfristvisionen setzte die etatistische Ausformung der Governance der Forstwirtschaft an.

## 1. Die Forstwirtschaft als Leerstelle in der vergleichenden politischen Ökonomie

Als etatistische Governance bezeichnen wir hier eine Akteurskonstellation im Forstwirtschaftssektor, bei welcher der Staat einen beherrschenden Einfluß auf die Bewirtschaftung der Forste hat. Zwar verfügt er nur in extremen Fällen – wie im heutigen Russland – allein über den Waldbesitz eines Landes. Sehr viel häufiger ist der Staat selbst der größte Waldbesitzer und kann darüber hinaus auch die Bewirtschaftung der übrigen Waldbesitzarten mehr oder weniger weitgehend regeln.<sup>1</sup> Die wissenschaftlich ausgebildeten staatlichen Forstleute sind unmittelbar verantwortlich für den Betrieb der Staatsforste, und durch Mitspracherechte bei der Bewirtschaftung des kommunalen, aber auch des privaten Waldbesitzes sollen sie die für den Staatswald entwickelten forstwissenschaftlichen Grundsätze und forstwirtschaftlichen Betriebsziele auch dort durchsetzen.

Die Entstehung dieses Governancetypus war eine historische Zäsur, geboren aus dem Geist des Merkantilismus und fortentwickelt seit den kameralistischen Forstreformern. Bei der systematischen Bewirtschaftung der Waldressourcen wurden staatliche Behörden und der berufsgruppenspezifische Diskurs der Forstleute bestimmend. In einer noch weitgehend agrarisch geprägten Ökonomie griff das tief in das Leben von Land und Leuten ein und machte so vielen Herrschaftsunterworfenen die Ausbildung des modernen Anstaltsstaates erfahrbar. Das einflussreichste Vorbild für den „*État forestier*“ (Buttoud 1983) war Colberts „Grande Ordonnance“ über die Forstverwaltung (1669). Diese „grande réformation des forêts“ hat den späteren sächsischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz stark beeindruckt, der dann in seiner „*Sylvicultura Oeconomica*“ (1713) den Begriff der forstwirtschaftlichen „Nachhaltigkeit“ prägte. In Russland begann eine merkantilistische Forstpolitik mit Peters I. Ukasen zum Schutz der Wälder von 1701 und 1703 (Buchholz 1954). In frühen forstwissenschaftlichen Kontroversen unterlag das konkurrierende Marktmodell bald dem Modell der Staatsforste (Hölzl 2010, S. 129). Seine volle Ausbildung verdankte der Governancetypus aber der Durchsetzung einer „geregelten Forstwirtschaft“ auf der Grundlage der seit dem frühen 19. Jahrhundert von Deutschland ausgehenden Verwissenschaftlichung der Forstwirtschaft. Sie trat von hier aus einen Siegeszug zu internationaler Geltung an. Zuerst wurden ihre Grundprinzipien in Frankreich übernommen, und von Deutschland und Frankreich strahlte das Modell der geregelten Forstwirtschaft dann unter anderem nach Russland, auf die Bundesforste der USA und selbst auf die Forstverwaltung Britisch-Indiens aus (Rajan 2006).

Umso mehr fällt auf, dass sich die Politikwissenschaft – auch die *comparative political economy* – für internationale Variationen in der Governance der Forstwirtschaft bislang kaum interessiert hat. Gewiss, das „hölzerne Gepräge der Kultur“ (Sombart 1916, Bd. II/2, S. 1138) war mit dem Übergang zur Steinkohle als Energiequelle vorbei. Vor allem deshalb ist die einst bedeutende Rolle der Forstwirtschaft für den Staatshaushalt und für die frühindustrielle Wirtschaft eine Sache der Vergangenheit.<sup>2</sup> So hat sich auch ihre institutionelle Entwicklung von der anderer Wirtschaftszweige und der neueren *varieties of capitalism* abgekoppelt.

Dabei hat seit dem frühen 19. Jahrhundert der etatistische Governancetypus der Forstwirtschaft in mehreren großen europäischen Ländern auch über politische Regimewechsel hinweg ein hohes Maß an institutioneller Kontinuität gezeigt. Das gilt nicht nur für Deutschland und Frankreich, sondern auch für Russland: Dort behaupteten sich seine

Grundelemente über die Oktoberrevolution, das Ende des Sowjetsystems und die institutionellen Turbulenzen der Jelzinära bis in die Anfänge der Putinverwaltung. In all diesen Ländern ist diese Kontinuität jedoch zu Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich in Frage gestellt. Die etatistische Forstgovernance gerät in den Sog weiterreichender Auseinandersetzungen über die Neubestimmung der Funktionen des Staates. Dabei verdient der Umstand Beachtung, dass die Forstreformen, die um 2000 in Deutschland und Frankreich, aber auch in Russland in Gang kamen, Konzepte des *new public management* aufgegriffen haben.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf den Vergleich der Forstwirtschaftsgovernance in Deutschland und Russland. Russland kann als Extremfall in mehrfacher Hinsicht gelten: Die naturräumlichen Bedingungen der Entwicklung unterscheiden sich markant von Deutschland und Frankreich (als den Kernländern des *État forestier*), und unter den turbulenten politisch-institutionellen Umweltbedingungen nach dem Ende der Sowjetherrschaft lässt sich beobachten, wie ein bislang erstaunlich pfadabhängiger Governancetypus auf starken externen Stress reagiert.<sup>3</sup>

## 2. Geregelte Forstwirtschaft als hegemonialer Diskurs

Ein zentrales Stück des Diskurses, aus dem der etatistische Governancetypus seine Legitimation bezieht, ist eine historische „Meistererzählung“,<sup>4</sup> die bei den Forsthistorikern bis in jüngste Zeit unbestritten geblieben ist: Nach dieser „Großdeutung“ der Vergangenheit sei der Einführung der geregelten Forstwirtschaft die Behebung einer empfindlichen Ressourcenkrise zu verdanken, der „Holznot“. Die hier behauptete Verknappung der Holzressourcen wird sowohl der Übernutzung in der Frühindustrialisierung als auch der – vorgeblich unregelmäßig – Waldnutzung durch die bäuerliche Bevölkerung zugeschrieben. Die damit unterstellte „Tragik der Allmende“ wurde in der deutschen Kameralistik seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zum rechtfertigenden Anstoß für den Forstreformdiskurs (zuletzt am bayerischen Beispiel: *Hölzl* 2010). Abhilfe habe erst die am Prinzip der „Nachhaltigkeit“ ausgerichtete Einführung einer geregelten, von professionellen Förstern monopolisierten und an Produktionsbedürfnissen orientierten Bewirtschaftung der Holzressourcen geschaffen. „Forstliches Selbstbild und Berufsethos gründen bis heute maßgeblich auf diesem ‚Erfolg‘ einer gegen viele gesellschaftliche Widerstände durchgesetzten holzressourcenökonomisch nachhaltigen Hochwaldnutzung und dem Aufbau der heutigen, vorratsreichen Wirtschaftswälder.“ (*Winkel* 2007, S. 176).

Ob die kameralistische Forstreform in der Tat einer drohenden „Holznot“ erfolgreich gesteuert habe, wird in der historischen Forschung inzwischen (im Anschluss an *Radkau* 1983; 1986) in Frage gestellt, kann hier aber dahingestellt bleiben.<sup>5</sup> *Radkau* wollte zeigen, dass wir es beim Holznotdiskurs mit einer gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit zu tun haben, die nicht abzulösen ist von den Interessenlagen ihrer Produzenten. Es ging den staatlichen Forstverwaltungen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts darum, die volle Kontrolle über Holzressourcen zu gewinnen und konkurrierende, ältere Nutzungsansprüche an den Wald zurückzudrängen. Dabei konnte sich das Programm der „Forstreform“ zwar auf eine vergleichsweise starke Stellung der Bürokratie stützen, doch bäuerliche Widerstände ließen sich nicht einfach brechen. Die Implementierung der Forstreform war ein Aushandlungsprozess, „in den die ländliche Bevölkerung als zentraler Akteur miteinbezogen war“ (*Hölzl* 2010, S. 491).

In Russland befand sich im 19. Jahrhundert vor allem der Wald in den nördlichen und nordwestlichen Gebieten in Staatsbesitz. In den südlichen, südwestlichen und zentralen Gouvernements überwog privater und bäuerlicher Besitz, und als seit der Jahrhundertmitte große Waldflächen aus Adelsbesitz in die Hand von Kaufleuten übergingen, kam es zu einer Welle der Waldverwüstung durch Raubbau. Erst das Forstschutzgesetz von 1888 führte eine Regulierung auch der Privatwälder ein, die Rodungen einer Genehmigungspflicht unterwarf.

Die russische Forstwissenschaft war zunächst ganz stark von den deutschen kameralistischen Doktrinen bestimmt.<sup>6</sup> Allerdings löste sie sich von deren Engführungen allmählich ab und nahm eine eigenständige Entwicklung, die insbesondere ökologische Aspekte stärker berücksichtigte und dann auch auf Deutschland zurückwirkte (*Buchholz* 1958, S. 324-328; *Rubner* 1967, S. 175-183). Der Grundsatz der nachhaltigen Bewirtschaftung wurde dabei – gegenüber den Kritikern, die auf die vermeintlich unerschöpflichen forstlichen Ressourcen des Landes verwiesen – überwiegend festgehalten. Dieser Richtungsstreit lebte lange fort und bekam vor allem in der Stalinära neue Brisanz.

### 3. Der etatistische Governancetypus in Deutschland

Institutionelle Voraussetzung dafür, dass der aus diesen Aushandlungsprozessen hervorgegangene Governancetypus einen etatistischen Charakter bewahrte, war die staatliche Kontrolle über Eigentumsrechte am Wald, die sich aus dem frühneuzeitlichen „Forstregal“ des Landesherrn entwickelt hatte. Die Entwicklungen in den deutschen Staaten (seit 1919 „Ländern“) verliefen zwar alles andere als einheitlich. Zunächst hatte der Aufstieg der klassischen liberalen Wirtschaftstheorie dazu geführt, dass – insbesondere in Preußen im Gefolge von Hardenbergs Landeskulturedikt von 1811 – eine Zeitlang die Privatisierung von Staatswäldern betrieben wurde und die Aufhebung von öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Privatwaldbesitzes zu einem starken Rückgang der Waldflächen führte. Aber Georg Ludwig Hartig, einer der wichtigsten Repräsentanten der kameralistisch geprägten Forstwissenschaft, hat als Leiter der preußischen Staatsforstverwaltung den Privatisierungstrend zu stoppen gewusst. Und die süddeutschen Staaten blieben auch nach der Liberalisierung der Forstgesetzgebung deutlich stärker „etatistisch“ orientiert; insbesondere der Gemeindewald unterlag weiterhin einer Staatsaufsicht, die bis zur Betriebsführung durch staatliche Förster gehen konnte.

Die Organisation der deutschen Forstverwaltungen war bis zum Ende der Weimarer Republik Ländersache. Ihre Organisation veränderte sich schrittweise im Laufe des 19. Jahrhunderts, mit nicht unbeträchtlichen Unterschieden zwischen den deutschen Staaten. Schließlich kristallisierte sich ein mehrstufiges System heraus, mit der Landesforstverwaltung (in der Mehrzahl der Fälle als besondere Abteilung des Landwirtschaftsministeriums), darunter einer Mittelinstanz, und als unterster Instanz das Forstamt, dem die Revierförstereien unterstanden.

Die Zentralisierung der Forstverwaltung seit 1934 blieb zwar eine Episode, und der Entwurf eines Reichsforstgesetzes, das die staatliche Regulierung deutlich verstärken sollte, wurde nach Kriegsausbruch nicht mehr verabschiedet. Doch wichtige Grundgedanken wurden in der Bundesrepublik in die Forstgesetzgebung der Länder übernommen (*Rozsnyay/Schulte* 1978, S. 11-16; *Zundel/Schwartz* 1996, S. 13). Dazu gehörte insbesondere der Ausbau der staatlichen Forstaufsicht über den (auch privaten) Waldbesitz, wenn-

gleich mit einer charakteristischen Akzentverschiebung: Wurde bis dahin auf Überwachung, Verbot, Genehmigung und Zwang abgehoben, so lag nun der Akzent auf der „Beratung“, „Betreuung“ und „Belehrung“. Die nicht-staatlichen Waldbesitzer sollten zu „pflegerischer Waldbewirtschaftung“ angehalten und (so z.B. der rheinland-pfälzische Gesetzgeber) ihr Wille „zu verantwortungsbewußter Mitarbeit an der Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes geweckt und gefördert“ werden.<sup>7</sup> Die Fortbildung der etatistischen Governance der Forstwirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg kann somit zu jenen *policy legacies* des Einparteienstaates gerechnet werden, die – weil man ihnen keinen „vorwiegend nationalsozialistischen Gehalt“ zuschrieb – in die westdeutsche Nachkriegsordnung übernommen wurden. Aber obwohl die Länder bei dieser Umorientierung der Forstpolitik weitgehend gleichzogen, kam es nicht zur engen „Selbstkoordinierung“ von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, wie man sie sonst im deutschen Föderalismus vielfach beobachten kann.

Die unteren Einheiten der Forstverwaltung hatten ein breites Aufgabenspektrum. In Deutschland umfassten sie von jeher neben Forstaufsicht und Bewirtschaftung der Wälder auch den Holzeinschlag durch eigene Waldarbeiter (heute zum Ausbildungsberuf der „Forstwirte“ aufgewertet). Bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts überwog in der „alten“ Bundesrepublik das – seiner Herkunft nach süddeutsche – System der „Einheitsforstämter“ (auch „Gemeinschaftsforstämter“), die für alle Forstarten zuständig waren: Zum einen oblag ihnen die unmittelbare Bewirtschaftung der Staatsforste. Zum andern nahmen sie gegenüber dem Forstbesitz von Gemeinden und sonstigen Körperschaften und auch gegenüber dem Privatwald die Forstaufsicht wahr, also die Kontrolle der Einhaltung und gegebenenfalls Durchsetzung von Rechtsnormen. Drittens oblag ihnen der Vollzug der staatlichen Förderung und bei den Gemeinden – soweit sie kein eigenes forstliches Fachpersonal einstellten – auch die technische Betriebsführung („Beförsterung“). Der Privatwald unterlag (mit regionalen Unterschieden) geringeren Beschränkungen als der Kommunal- und Körperschaftswald. Als traditioneller Minimalbestand staatlicher Regulierung bleiben Waldrodung und Waldumwandlung genehmigungspflichtig.

#### 4. Die Entwicklung der Forstgovernance in Russland

Die russische Entwicklung erfuhr ihre stärkste Zäsur mit der Oktoberrevolution 1917, als alle russischen Wälder in Staatseigentum überführt wurden. Im Dekret über die Forste (14. Mai 1918) wurde die zentrale Rolle des professionellen Forstdienstes mit Lenins ausdrücklicher Rückendeckung festgehalten. Damit erlangte dieser eine bedeutende institutionelle Stärkung. Er blieb dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet. Die Forstgesetzgebung unterschied drei Waldgruppen, in denen im Interesse des Waldschutzes unterschiedliche (teilweise recht restriktive) Grenzen für die zulässige Nutzung galten (Weiner 1988, S. 24-25). Die Organisationsformen des „Waldfonds“ wechselten, aber der Forstdienst bewahrte seinen Korpsgeist und auch das Bewusstsein institutioneller Kontinuität, selbst als in der stalinistischen Periode der Nachhaltigkeitsgrundsatz im Interesse der Produktionssteigerung in Frage gestellt wurde.<sup>8</sup>

Der staatliche Forstdienst blieb auch nach der Auflösung der Sowjetunion zunächst organisatorisch intakt. Im sowjetischen System hatte sich die organisatorische Autonomie noch dadurch verstärkt, dass berufliche Laufbahnen ganz allgemein sektorspezifisch segmentiert waren. Die Ausbildungsstätten, die zur Ausbildung des Korpsgeistes erheb-

lich beitrugen, arbeiteten in der Sowjetunion und dann in der neuen Russischen Föderation weiter wie zuvor.

Ein wichtiger Unterschied zwischen der deutschen und der russischen forstwirtschaftlichen Governance geht bis in die Sowjetzeit zurück (*Petrov/Lobovikov* 2001, S. 470): Hatte in Deutschland der Holzeinschlag bis in die Gegenwart zur Waldbewirtschaftung durch die Forstverwaltung gehört, waren beide in der Sowjetunion getrennt. Aufgabe der Forstverwaltung war die Bewirtschaftung der Forste, wozu auch die notwendige „Durchforstung“ der Wälder gehörte.<sup>9</sup> Der „finale“ Holzeinschlag hingegen war Sache der Forstindustrie, die auch die Sägewerke und andere holzverarbeitende Industrien (z.B. die Papierherstellung) umfasste. Die Forstverwaltung stellte den Betrieben der Forstindustrie dafür Einschlagberechtigungen aus, für die sie (im System des sowjetischen Rechnungswesens) Gebühren einnahm. Diese Trennung von Waldbewirtschaftung und Holzeinschlag wurde im nachsowjetischen Russland im Prinzip aufrechterhalten. Sie galt den Forstleuten als unentbehrlich für eine nachhaltige Forstwirtschaft, weil sie Forstaufsicht und Forstbewirtschaftung von den Interessen der Verwertungsindustrie abschottete und damit ihrem professionellen Ethos entsprach.

Die Aufbauorganisation der staatlichen Forstverwaltung auf der unteren Ebene blieb auch nach dem Ende der Sowjetzeit mehr oder weniger gleich und ähnelte in Grundzügen dem deutschen Modell.<sup>10</sup> Der *leschos*<sup>11</sup> ließ sich vom Aufgabenzuschnitt (naturgemäß bei ganz anderen Größenordnungen) etwa dem deutschen Forstamt vergleichen, ihm nachgeordnet war das *lesničestvo*. 2006 gab es 1759 Leschos mit einer durchschnittlichen Fläche von 100000 bis 400000 ha; jeder *leschos* war in 3 bis 7 *lesničestvos* unterteilt (*Karvinen et al.* 2006, S.11). Während die Governance der Holzindustrie nach 1990 einem tiefgreifenden Veränderungsprozess unterworfen war (*B. Lehmbruch i.E.* (2012b)), wurde die Privatisierung der Staatsforste zwar wiederholt erwogen, aber immer wieder verworfen. Die zentrale russische Forstbehörde (*rosleschos*)<sup>12</sup> blieb während der 1990er Jahre und bis zur Mitte des folgenden Jahrzehnts organisatorisch einigmaßen intakt.

## 5. „Nachhaltigkeit“ und die Diskurshegemonie der Forstleute

Durch die Geschichte des Waldes zieht sich eine Vielfalt perspektivischer Wahrnehmungen von Wald und Forst und damit verbundener Wertvorstellungen.<sup>13</sup> Der Zugang zum Wald und Verfügungsrechte über Waldressourcen waren immer umstritten. Schon seit dem Mittelalter gab es rivalisierende Diskurse, etwa über bäuerliche Nutzungsrechte oder über Privilegien der Herrschaft. Die Durchsetzung der etatistischen Governance, ein tiefgreifender institutioneller Wandel, war begleitet vom Aufstieg eines neuen Diskurses, denn nun erlangte das Postulat einer „geregelten Forstwirtschaft“ die Diskurshegemonie. Das begründete die Identität der „Forstleute“ als einer Elitegruppe mit ausgeprägtem Korpsgeist.

Als sich im 19. Jahrhundert, beginnend mit der Romantik, ein waldästhetischer Diskurs ausbildete, stellte das die Diskurshegemonie der Forstleute zunächst nicht in Frage. Anders verhält es sich mit den umweltpolitischen Diskursen, die seit dem späten 20. Jahrhundert wichtige Grundüberzeugungen der hegemonialen produktionsorientierten Forstwirtschaft in Zweifel ziehen und mit einer Internationalisierung der Forstpolitik einhergehen. Zugleich stellt sich die Frage, wie widerstandsfähig die hergebrachte forstlich-etatistische Diskurskoalition gegenüber dem Diskurs des „schlanken Staates“ bleiben wird.<sup>14</sup>

Zentraler Begriff des hegemonial gewordenen Diskurses, der die etatistische Governance der Forstwirtschaft begründet, ist die „Nachhaltigkeit“ geblieben. Damit war ursprünglich die Holznutzung gemeint: Dem Wald sollte nicht mehr Holz entnommen werden, als nachwachsen kann. Aus dieser Zielvorstellung ergaben sich die langfristigen Planungshorizonte, wie sie schon Schiller beeindruckt haben sollen. Heinrich Cotta, der Gründer der Forsthochschule Tharandt, formulierte das so: „Nur der Staat wirtschaftet für die Ewigkeit“ (zitiert nach *Radkau* 1999, S. 110). Und *Wilhelm Roscher* meinte, die „ewige Persönlichkeit des Staates“ korrespondiere mit den langen Wachstumszeiten der Bäume (*Roscher* 1854; zitiert nach *Radkau* 2007, S. 144).

Die forstwissenschaftliche Teildisziplin der „Forsteinrichtung“, die schon auf Heinrich Cotta und andere frühe Forstreformer zurückgeht, war eine auf solche Nachhaltigkeit angelegte Langfristplanung. Im Idealfall unterteilte sie ein Waldgebiet in annähernd gleich große „Jagen“ oder „Schläge“, die in Rechteckform angeordnet und durch breite Schneisen (oder „Gestelle“) getrennt waren. Dieses rationalistische Muster prägt bis heute vielerorts das dem Spaziergänger vertraute Erscheinungsbild des „deutschen Waldes“. Dann wurde jeweils ein Schlag mit Bäumen der selben Altersklasse bepflanzt und nach einer „Umtriebszeit“, die bis zur optimalen wirtschaftlichen Nutzbarkeit („Schlagreife“) der Bäume dauerte, kahlgeschlagen und wieder neu bepflanzt. Das Ergebnis war ein „Altersklassenwald“ von ausgeprägter Monotonie. Verstärkt wurde sie durch den planmäßigen Umbau des Waldes von der weithin natürlich vorgegebenen Dominanz von Laubmischwäldern zu den wirtschaftlich ertragreicheren Nadelhölzern. (Man sprach geradezu von „Verfichtung“). Doch weil homogene Altersklassen und Monokulturen sich als wenig widerstandsfähig gegen Forstkalamitäten wie Windwurf und Insektenbefall erwiesen, begann man im 20. Jahrhundert „naturnähere“ Bewirtschaftungsformen zu erproben. Das führte zu einer gewissen Annäherung an den Naturschutzdiskurs, der in Deutschland an Geltung gewann. An Stelle des Altersklassenwaldes sollte der „Dauerwald“ treten, und damit eine größere „Naturnähe“ des Waldbaus. Indes musste auch „naturnahe“ Waldwirtschaft für die hegemoniale Diskurskoalition immer mit der betriebswirtschaftlichen Zielgröße nachhaltiger Nutzung der Holzressourcen vereinbar bleiben. Vom fiskalischen Interesse des Staates, dem die Einführung der etatistischen Forstwirtschaft wesentlich zu verdanken war, konnte sich die Forstverwaltung nicht abkoppeln.

Die Durchsetzung der etatistischen Forstwirtschaft wäre nicht denkbar gewesen ohne die Ausbildung einer professionalisierten Verwaltung, deren Rückgrat die „Forstleute“ wurden. Sie zeichnen sich bis heute – in Russland so gut wie in Deutschland – durch einen ausgeprägten Korpsegeist aus, für den in der Ausbildung an den Forstschulen der Grund gelegt wurde,<sup>15</sup> und blieben seither die Wächter einer „nachhaltigen“ Bewirtschaftung des Waldes. Berufschancen gab es für Forstleute in diesen Ländern ganz überwiegend nur im Staatsdienst. Und während es in Deutschland in der allgemeinen Verwaltung oder auch im öffentlichen Schulwesen zeitweise starke Personalzuwächse gab, blieben die Stellenzahlen in der Forstverwaltung immer verhältnismäßig niedrig und die Zutrittschranken entsprechend hoch. Unter solchen Bedingungen brachte die berufliche Sozialisation eine ausgeprägte kollektive Identität hervor. In einer überwiegend ländlichen Umwelt hatten Forstleute einen herausgehobenen sozialen Status. Gegenüber Dorfbürgermeistern und Gemeinderäten bis hin zu den Landwirten und Holzkäufern konnten sie in allen forstwirtschaftlichen Fragen die Meinungsführerschaft beanspruchen.

Selbstverständnis und Korpsegeist der Forstleute ähneln in mancher Hinsicht dem Standesbewusstsein der ärztlichen Profession: Beide Berufsgruppen monopolisieren ihr



Tätigkeitsfeld bis in die Gegenwart auf der Grundlage berufsbezogenen Wissens und erworbener Befähigungsnachweise und reklamieren dabei für sich zugleich Gemeinwohl-orientierung. Der Anspruch auf exklusive Fachkompetenz begründet die nachdrückliche Abwehr der Einmischung Externer – dort der nicht medizinisch qualifizierten Laien, oder hier der pauschal so bezeichneten „forstfremden“ Akteure. Bei den Forstleuten trat dazu die Einordnung in eine streng hierarchisch aufgebaute Verwaltung und das Bewusstsein, im Wald den hoheitlichen Staat zu repräsentieren.<sup>16</sup>

Doch während die Forstleute sich nach außen gerne als eine geschlossene Berufsgruppe darstellen, hat es immer auch konfligierende Denkschulen gegeben. Bis heute stehen sich eher rational-betriebswirtschaftliche und eher „ganzheitliche“, kulturkritisch gefärbte Orientierungen gegenüber (Heeg 1973, S. 30-37). Hier hat man ein eigentümliches „Harmoniedenken“ beobachtet (Glück/Pleschberger 1982), insbesondere im „ethischen“ Postulat einer „Waldgesinnung“ (Dieterich 1968), für die Mensch und Waldnatur aufeinander angewiesen sind. Die Lehre von den „Waldfunktionen“ (eingeführt von Dieterich 1953) harmonisiert konfligierende gesellschaftliche Ansprüche an den Wald, zugespitzt in der „Kielwassertheorie“, der zufolge im „Kielwasser“ der Holzproduktion alle anderen Waldfunktionen wie Erholung und Umweltschutz als Kuppelprodukte mitschwimmen.<sup>17</sup> Später wurde diese Hierarchisierung der Ziele abgeschwächt zur Vorstellung einer „Multifunktionalität“ des Waldes. Als Ziel der Waldgesetzgebung galt dann „die den zeitlichen, standörtlichen und regionalen Bedürfnissen und Möglichkeiten und den Besonderheiten der einzelnen Waldbesitzarten Rechnung tragende, nachhaltige und harmonische, das heißt Interessengegensätze möglichst ausgleichende, wirtschaftlich sinnvolle Sicherung der verschiedenen, eng miteinander verflochtenen Funktionen des Waldes“ (Hasel/Zundel 1981, S. 11; zitiert nach Glück/Pleschberger 1982, Fn. 6). Aber was denn nun konkret unter „Waldfunktionen“ zu verstehen sei, darüber beanspruchte die Forstwissenschaft weiterhin das Definitionsmonopol, und dabei behielt die Holzproduktion die Priorität.

Nicht nur die ländlich geprägte Umwelt der Forstwirtschaft hat diese harmonistische Selbstwahrnehmung und den inneren Zusammenhalt der „Forstpartie“ begünstigt, sondern auch eine Arbeitswelt mit engen Kleingruppenbeziehungen.<sup>18</sup> In den Tundragebieten Nordrusslands kommt hinzu, dass die Forstwirtschaft – etwa in den Regionen Komi oder Vologda – die regionale Wirtschaft so sehr dominiert, dass sich hier eine forstwirtschaftliche Arbeitskultur mit hoher sozialer Kohäsion entwickelt hat.<sup>19</sup> Hier hat das Milieu auch seine eigenen Kommunikationsmedien; so eine wöchentlich mehrfach erscheinende „Forstzeitung“. Gefördert wurde sein Zusammenhalt auch durch eine über den Forstbereich hinausgehende Organisationskultur, die ganz von sektoralen Karrierepfaden und der Zelebrierung sektoraler Arbeiterkultur lebte – so gab es analog zum „Tag des Metallarbeiters“ auch einen parallelen „Tag des Waldarbeiters“, der in einschlägigen Kreisen noch Mitte der 1990er Jahre gerne mit einem Schnäpschen begangen wurde.

## 7. Forstwirtschaft zwischen Umweltbewegung und ökonomischem Problemdruck

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gerieten nun die etatistische Governance der Forstwirtschaft und die Selbstwahrnehmung ihrer Akteure zweifach unter Druck. Auf der einen Seite sahen die Forstleute ihre Diskurshegemonie durch Zweifel an der Ökologie-verträglichkeit ihrer Wirtschaftsweise in Frage gestellt. Sie nahmen einen breiten Werte-

wandel wahr, der seinen politisch wirksamen Ausdruck in dem Aufschwung der Umweltbewegung und der von ihr vorangetriebenen Internationalisierung der Waldpolitik fand. Strategiefähig wurde diese Bewegung durch den Aufstieg von „*environmental non-governmental organisations*“ (ENGOS), die zunehmend international vernetzt sind. In Deutschland beobachtet man infolgedessen eine Auffächerung und Polarisierung des Politikfeldes zwischen Forstwirtschaft und Umweltschutz und die Ausbildung zweier antagonistischer Koalitionen mit einer für die Forstleute höchst gewöhnungsbedürftigen Konfliktintensität. Forstwissenschaftler resümieren, dass „die lange Zeit unversehrte sektorale „Schutzhülle“ der Forstwirtschaft aufgrund internationaler wie nationaler Entwicklungen durchlässig geworden ist“ (Memmler/Schraml 2008, S. 13).

Diese Konfliktintensität wurde durch den ökonomischen Problemdruck verschärft, dem sich die Forstwirtschaft zunehmend ausgesetzt sah. In Deutschland waren seit den 1980er Jahren die Erträge aus dem Holzeinschlag stark rückläufig, die Forstwirtschaft andererseits weiterhin sehr personalintensiv. Die Schere zwischen rückläufigen Erträgen und steigenden Arbeitskosten und die begrenzten Rationalisierungsmöglichkeiten im Forstbetrieb ließen gar die Frage aufkommen, ob sich Forstwirtschaft in Deutschland überhaupt noch rentabel betreiben ließe. Das wurde zu einem wichtigen Antrieb für eine konfliktreiche Reform der hergebrachten etatistischen Governance, aber diese unterhöhle andererseits den Konsens über die Zielformulierung einer „naturnahen Waldwirtschaft“. Konzeptionelle Anstöße aus dem *New Public Management* trugen nicht wenig zu den Reformkontroversen bei.

In Russland hingegen war die Krise der etatistischen Governance eine Folge der fundamentalen Krise der Staatsfinanzen und der daraus resultierenden Erosion der Institutionen, die die Transformationsprozesse der Jelzinära begleitete. Das Regime von Putin reagierte darauf mit einem breit angelegten, doch in der Umsetzung inkohärenten Versuch einer Institutionenreform, die nicht zuletzt von Rückgriffen auf das Programm des *New Public Management* geleitet war. In der Forstwirtschaft kam es zu einer regionalen Fragmentierung des Politikfeldes und zur Krise des etatistischen Governancemodells, die vom Niedergang des traditionsreichen Korps der Forstleute begleitet wurde.

## 8. Wertewandel, Koalitionsbildungen und Polarisierung im Forstpolitikfeld

In Deutschland musste sich der forstpolitische Diskurs zunächst mit der Waldschadensdiskussion auseinandersetzen. Umfang und Ursachen des sogenannten „Waldsterbens“, das in den 1980er Jahren die Massenmedien beschäftigte, blieben zwar umstritten. Unübersehbar aber waren die großflächigen Windwurfschäden infolge der Orkanereignisse Anfang 1990 („Vivian“ und „Wiebke“) und dann 1999 („Lothar“). Sie erschienen als Quittung der Natur für die von den Forstwirten lange betriebene „Fichtenwirtschaft“, weil dieser flachwurzelnde Baum den Stürmen keinen ausreichenden Widerstand leistete. Das beschleunigte den forstwirtschaftlichen „Paradigmenwechsel“ zum Programm des „naturnahen Waldes“, das größere Stabilität der Bestände versprach und zugleich den Erwartungen des Publikums an ein „schönes“, abwechslungsreicheres Waldbild entgegenkam. Trotz anhaltender Kritik aus der Holzindustrie wurde es schließlich auch offizielle Politik der Landesforstverwaltungen, die die Planungen der Zukunft bestimmen sollte.

Man kann da einen letzten Versuch sehen, die Diskurshegemonie der Forstleute auch gegenüber dem umweltpolitischen Wertewandel zu behaupten. Doch die Herausforderung durch den konkurrierenden Nachhaltigkeitsdiskurs der Umweltbewegung hat die deutschen Forstleute tief verunsichert (*Fischbach-Einhoff* 2005; *Mann* 1998). Zwar sympathisiert eine Minderheit unter ihnen mit der Umweltbewegung (als Beispiel aus der Verbandspresse: *Hockenjos* 2007). Aber das traditionalistische Lager und die Forstverwaltung reagieren defensiv auf den Einbruch „forstfremder“ Akteure in ihre Domäne, den sie besonders deutlich bei den Auseinandersetzungen mit den Umweltverwaltungen über die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Vorgaben der EU wahrnehmen.<sup>20</sup> Sie finden dabei Verbündete in der Holzverarbeitenden Industrie, und es kommt zu Koalitionsbildungen, die inzwischen im Politiknetzwerk der deutschen Forstwirtschaft eine wichtige Rolle spielen und sich im russischen Vergleichsfall so nicht finden.

Der „Deutsche Forstwirtschaftsrat“ (DFWR) ist zwar als Dachorganisation der öffentlichen und privaten Waldbesitzer und der Verbände des Forstsektors nur mäßig effektiv. Doch inzwischen spricht man in der deutschen Forstpolitikwissenschaft vom Antagonismus zweier „discourse coalitions“ oder „advocacy coalitions“, hier der Forstwirtschaftskoalition, dort der Umwelt- oder Naturschutzkoalition (*Winkel* 2007; *Memmler/Schraml* 2008, S. 5-10). Forstpolitisch fällt dabei zusätzlich ins Gewicht, dass diesen Koalitionen auch die jeweils zuständigen Ressorts im Regierungsapparat zugerechnet werden, also dort die Landwirtschaftsministerien von Bund und Ländern, hier die Umweltministerien.<sup>21</sup> (Der Einfluss der Umweltverwaltung im forstpolitischen Prozess dürfte inzwischen gewichtiger sein als jener der freien Umweltverbände). Und der Widerstand gegen „rot-grüne“ Pläne zur umweltorientierten Novellierung des Bundeswaldgesetzes führte dann zum Schulterschluss der Forstwirtschaft mit der Holzwirtschaft (*Memmler/Schraml* 2008, S. 13-15). 2006 vereinbarten DWFR und „Deutscher Holzwirtschaftsrat“ (DHWR), einen Verbandscluster „Plattform Forst & Holz“ für eine „nachhaltige Entwicklung dieser beiden Wirtschaftsbereiche zu bilden“ (dazu vgl. *Mrosek/Schulte* 2004).

Das kontrastiert mit einer ganz andersartigen forstpolitischen Frontenbildung in Russland, die von dem jahrzehntelangen Gegenüber der staatlichen Forstwirtschaftsbehörden auf der einen und dem Branchenministerium für die Holz- und Papierindustrie auf der anderen Seite geprägt war (*B. Lehmbruch* 2012b, i.E.). Dabei vertrat die Forstverwaltung mit ihrer Nachhaltigkeitsorientierung umweltpolitische Belange gegenüber den Ressourcenanforderungen der Industrie. Übrigens hat sich auch die moderne russische Umweltbewegung sehr stark in Auseinandersetzung mit dem „holzindustriellen Komplex“ herausgebildet, exemplarisch in der langjährigen Kampagne gegen die Degradierung des Baikalsees durch ein dort ansässiges Zellulosekombinat (*Yanitsky* 2011; zur Vorgeschichte *Weiner* 1999, S. 355-373).

## 9. Die Internationalisierung der Forstpolitik: Internationales Waldregime, Umweltverbände und Forstzertifizierung

Der umweltpolitische Wertewandel bekam starke Anstöße von der in den 1980er Jahren einsetzenden Diskussion über die Zerstörung der Tropenwälder, die einen Wendepunkt mit dem „Umweltgipfel“ von Rio 1992 (UNCED) erreichte. Hier scheiterte die Forderung nach einer verbindlichen „Wald-Konvention“ am Widerstand der Entwicklungsländer, es blieb bei einer unverbindlichen „Walddeklaration“. Folgekonferenzen – zuletzt im *United*

*Nations Forum on Forests* (UNFF) – führten schließlich 2007 zu einem Übereinkommen „zur nachhaltigen Bewirtschaftung aller Wälder der Erde“, das aber auch keinen verbindlichen Charakter hat. Das „internationale Waldregime“ ist somit bis heute Stückwerk geblieben (dazu u.a. Glück 1994; Humphreys 1996a; Püzl 2010; Rayner/Buck/Katila 2011).<sup>22</sup>

Zwei große internationale Umweltverbände, der WWF (*World Wide Fund For Nature*) und *Greenpeace*, empfanden den Ausgang der UNCED als so enttäuschend, dass sie die Initiative zur Gründung des *Forest Stewardship Council* (FSC) ergriffen, als internationaler Lobbyorganisation für die Gewährleistung einer nachhaltigen Forstwirtschaft (Humphreys 1996b; Cashore 2002). Der FSC entwickelte ein System für die Zertifizierung von Holzprodukten, die aus nachweislich nachhaltiger Bewirtschaftung stammen, und das „FSC label“ wurde dank intensiver Lobbyarbeit insbesondere von solchen Firmen akzeptiert, die auf das gesteigerte Umweltbewusstsein von Verbrauchern sensibel reagieren müssen (Gulbrandsen 2006; Guéneau 2009). In Deutschland brachte der Erfolg dieser Initiative die Waldbesitzerverbände einschließlich der staatlichen und kommunalen Forstverwaltungen unter erheblichen Druck. Weil sie in den Beschlussgremien des FSC nur über ein Drittel der Stimmen verfügen, schlossen sie sich einer konkurrierenden Zertifizierungsorganisation an, dem *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC), in dem die (öffentlichen und privaten) Waldbesitzer eine Vetoposition und die Umweltverbände nur eine schwache Minderheitsvertretung haben (vgl. u.a. Memmler/Schraml 2008, S. 10). Das PEFC geht auf eine Initiative der Europäischen Forstministerkonferenz zurück und zeigt damit einerseits den ausgeprägten Internationalisierungstrend in den forstpolitischen Kontroversen an, andererseits aber auch das Interesse der etatistischen Forstgovernance an der Kontrolle über Marktprozesse.

Die Forstzertifizierung stellt bei der Regelsetzung an der Schnittstelle von Staat und Marktakteuren eine weitere Spielart von „new governance“ dar, die man als „non-state market-driven (NSMD) governance systems“ (Cashore 2002) bezeichnet hat. Das ist „neoliberale“ Regelproduktion, bei der Marktmacht eingesetzt wird, um in Aushandlungsprozessen zu Konsens über neue Regeln zu kommen. Damit verlieren die Forstleute die Definitionshoheit darüber, was nachhaltige Waldbewirtschaftung ist. Die ENGOs haben sich als bemerkenswert strategiefähig erwiesen. Sie arbeiten auf der internationalen, nationalen und lokalen Ebene und können besser Netzwerke aufbauen und Druck ausüben als einzelne Unternehmen oder Länder. Es wäre freilich voreilig, die Konjunktur der Zertifizierung mit einem Rückzug des Staates aus der forstpolitischen Regelsetzung gleichzusetzen. Vielmehr hat insbesondere umweltpolitische Regelsetzung durch die EU und deren Umsetzung in nationales Recht – wie im Fall der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992 – stark an Gewicht gewonnen.

In Russland ist der FSC am erfolgreichsten in jenen Regionen im Norden und Nordwesten des Landes, in denen große Unternehmen der skandinavischen Holzindustrie tätig sind (Tysiachniouk 2004; Malets 2011). Hier kompensieren die Umweltbewegungen in gewissem Maße die Schwäche des russischen Staates, der dem Raubbau an den borealen Wäldern durch illegalen Holzeinschlag nicht zu steuern vermochte. Der Einfluss von Organisationen wie *WWF Russia* und *Greenpeace Russia* ist nicht zuletzt dem Umstand zu verdanken, dass sie vom *brain drain* aus dem zunehmend demoralisierten Forstdienst zu profitieren und kompetente Fachleute abzuwerben wussten, die fortbestehende Kontakte zur Forstverwaltung für ihre Arbeit nutzen können.<sup>23</sup>

Die Einführung der mit FSC konkurrierenden PEFC-Zertifizierung zeigt andererseits, wie in Deutschland die „Forstwirtschaftskoalition“ auf die transnationalen Netzwerkstra-

tegien der Umweltorganisationen durch Strategien der Kartellbildung reagieren kann. Damit werden aber auch die Grenzen deutlich, die der *new governance* vom NSMD-Typ, also mittels strategischer Beeinflussung der Marktteilnehmer, gesetzt sind: Zwar kann sich die Forstwirtschaft mit Rücksicht auf die Verbraucherseite dem Zertifizierungspostulat nicht einfach widersetzen. Aber durch PEFC konnten die staatlichen Forstverwaltungen, abgestützt durch Netzbildung mit der Privatindustrie des Sektors, die FSC-Regelsetzung teilweise abblocken.<sup>24</sup>

## 10. Die deutschen Forstreformen

In Deutschland geriet somit der etatistische Governancetypus in den letzten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts von zwei Seiten her unter Druck. Die sektorspezifische Ertrags- und Kostenkrise berührte das fiskalische Interesse des Staates, von dem sich eine etatistische Forstwirtschaft nie ablösen konnte. Das traf nun zusammen mit einer Verwaltungsreformdiskussion, die von der angespannten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte bestimmt wurde. Die Themenkonjunktur des *New Public Management* griff auf die Forstwirtschaft über und gab den Anstoß zu tiefgreifenden Reformen der Forstverwaltung.

Diese Reformen kamen gegen Ende der 1990er Jahre in allen deutschen Bundesländern in Gang, weisen aber eine große organisatorische Variationsbreite auf.<sup>25</sup> Die radikale Reformvariante, die zeitweise in Schleswig-Holstein erwogene Privatisierung des staatlichen Waldbesitzes, scheiterte dort an der Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch ein „Bündnis Wald“, dem sowohl die Umweltverbände als auch die Forstleute angehörten (John 2007). In anderen deutschen Ländern blieben solche Erwägungen im Ansatz stecken. Aber es kam überall zu drastischen Strukturreformen, die zum einen eine stärker unternehmerische Orientierung der Forstorganisation und zum andern die „Verschlan-  
kung“ der Forstverwaltung und umfangreiche Personaleinsparungen zum Ziel hatten. Der Behördenstatus der staatlichen Forstwirtschaft wurde überwiegend aufgegeben, um die Trennung von Hoheitsaufgaben (Forstaufsicht) und Betrieb zu erreichen. Als alternative Organisationsformen wählten die Länder entweder die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder eines Landesbetriebes, und das war in der Regel mit einer ausgeprägten Zentralisierung verbunden, insbesondere durch den Wegfall von Organisationseinheiten auf der Mittelinstanz der Regierungsbezirke.

Den Akteuren in den Landesforstverwaltungen ist es in den politischen Aushandlungsprozessen trotz empfindlicher Einbußen einigermaßen gelungen, die Organisationsdomäne und verwaltungsinterne Autonomie des Forstdienstes zu sichern. Der politische Reformdruck musste insbesondere von den unteren Organisationseinheiten aufgefangen werden, und hier gibt es die sichtbarsten Veränderungen. Durchweg wird die Zahl der bisherigen Forstämter und Forstreviere stark reduziert, teilweise um fast die Hälfte. Das ist begleitet von Personalkürzungen in entsprechender Größenordnung, sowohl bei Forstbeamten als auch bei Forstwirten (früher „Waldarbeiter“). Eine Funktionalreform soll die Aufgaben des klassischen Allround-Försters durch Verlagerung bestimmter Aufgaben auf Spezialisten und Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister reduzieren.

Verwaltungsexterne Akteure des Politiknetzwerkes der Forstwirtschaft konnten in den Aushandlungsprozessen über die Forstreform jedoch wichtige Interessen behaupten. Das gilt vor allem für die Kommunen: Die Gemeinschafts- oder Einheitsforstämter, die

zugleich Dienstleistungsfunktionen für den Kommunal- und Privatwald wahrnahmen, blieben bislang im Kern erhalten.

Trotz dieser beharrenden Momente haben die Reformen bei den Forstleuten starke Frustrationen ausgelöst. Das hat nicht nur mit den Begleiterscheinungen der Personaleinsparung (wie beeinträchtigten Karrierechancen und zahlreichen Versetzungen) und den Eingriffen in den bisherigen Aufgabenkreis zu tun, sondern auch mit dem unter Forstleuten inzwischen weit verbreiteten Gefühl, dass die frühere gesellschaftliche Wertschätzung gegenüber dem Beruf heute nicht mehr vorausgesetzt werden kann. Zwar konnte die institutionelle Dominanz der Staatsforste – in welcher Rechtsform auch immer – behauptet werden. Im Unterschied zu Russland ist auch das Eindringen von „forstfremden“ Außenseitern in die Entscheidungspositionen der umstrukturierten Organisationen kaum zu erwarten. Aber wenn sich auch der etatistische Charakter der Governance in der deutschen Forstwirtschaft nur partiell verändert hat, wird sich das Berufsbild „vor Ort“ wandeln.

Es gibt Anzeichen dafür, dass das zunehmende Konfliktniveau im Forstpolitikfeld auch ins Parteiensystem durchschlagen könnte. Schon die Auseinandersetzungen über ein „Nationales Waldprogramm“ und über die Novellierung des Bundeswaldgesetzes seit 1998 wurden von der wechselnden Besetzung des Bundeslandwirtschaftsministeriums bestimmt (Memmler/Schraml 2008, S. 11; Winkel/Sotirov 2011, S. 146-148). Und eine offene Politisierung der Forstpolitik war erreicht, als in den Koalitionsvereinbarungen der in jüngster Zeit mit Beteiligung der Grünen gebildeten Landesregierungen ausdrücklich die FSC-Zertifizierung der Landesforste vorgesehen wurde.<sup>26</sup> Während den Forstleuten insgesamt von wissenschaftlichen Beobachtern eine defensive und resignative Haltung gegenüber den politischen Entwicklungen nachgesagt wird, hat hier offensichtlich ein umweltpolitisch engagierter Minderheitsflügel einen strategischen Zugang zur Politik über eine politische Partei gefunden.

## 11. Die Krise der etatistischen Forstwirtschaft in Russland

Die Krise der Forstwirtschaft in Russland war klar eine Begleiterscheinung der post-kommunistischen Transformationsprozesse, insbesondere der dramatischen Fiskalkrise des ersten Transformationsjahrzehnts. Hinzu trat im Forstbereich eine durch die neuen Preisrelationen veränderte Wirtschaftsgeographie: So stellten gestiegene Transportkosten den Forstsektor insbesondere in den zentralsibirischen Regionen, in denen es nur wenige weiterverarbeitende Betriebe gab, unter einen völlig neuen wirtschaftlichen Druck.

Die Finanzkrise des russischen Staates, aber auch die schleppende Umstellung auf marktwirtschaftliche Prinzipien beeinträchtigten die Funktionsfähigkeit der staatlichen Forstverwaltung erheblich. Vorgesehen war eine Finanzierung aus den reformierten Holzeinschlagsgebühren, von denen 40 % dem Staatshaushalt und 60 % über die regionalen Haushalte den Leschonen zugedacht waren. Da aber die Einschlagsgebühren künstlich niedrig angesetzt waren, blieb die Forstverwaltung krass unterfinanziert. Einen Ausweg suchte sie mit Hilfe des Verkaufs von Holz, das im Rahmen der den Leschonen obliegenden Waldpflege bei der Durchforstung anfiel. Das war zwar nach dem Forstgesetz von 1997 legal, doch da der Umfang solcher Durchforstungsmaßnahmen im Ermessen der Forstverwaltung lag, kamen schließlich aus dieser Quelle bis zu 20 Prozent des gesamten Holzeinschlags. Dadurch kam es zu einer schleichenden Kommerzialisierung, und der staatliche Forstdienst wurde zu einer hybriden Organisation. Solche Prozesse waren in

der Transformationsphase der russischen Ökonomie in den 1990er Jahren gang und gäbe, und Kritiker haben sie oft als Privatisierung von öffentlichen Ressourcen gedeutet, wie sie auch in der Schattenwirtschaft des Sowjetsystems vorgekommen war. Aber diese Interpretation übersieht, dass der Forstdienst wohl oder übel sein organisatorisches Überleben sichern musste. Der Preis dafür war die Aufweichung des – im Einklang mit dem Berufsethos – bislang hochgehaltenen Grundsatzes der Trennung von Forstverwaltung und Holzverwertung. Sie ging schließlich so weit, dass der Forstdienst eigene Sägewerke unterhielt und auch Handelsunternehmen gründete. In der Sicht von *Greenpeace Russia* verwandelte sich so die unabhängige Aufsichtsbehörde für die Forste in einen Konkurrenten der holzverarbeitenden Industrie (*Faculty of Natural Resources Management* 2003). Kernaufgaben der Forstverwaltung wurden darüber vernachlässigt, und schlecht bezahlte Förster wurden anfällig für Korruption (*Kulikova* 2011). Hybridisierung war zwar eine unvermeidliche Überlebensstrategie, aber sie unterhöhlte die von den Forstleuten so lange hochgehaltene normative Basis des russischen Verwaltungsethos (*B. Lehmbruch* 2005).

Demoralisierend wirkte sich zudem aus, dass die organisatorische Einordnung der Forstverwaltung in den Regierungsapparat nach der Jelzin-Ära einer Reihe diskontinuierlicher und teilweise widersprüchlicher Veränderungen unterworfen war, die keiner klaren Strategie folgten. Sie waren eher Nebenprodukte einer Serie von weiterreichenden Verwaltungsreformen, mit denen Fehlentwicklungen im zurückliegenden Jahrzehnt korrigiert werden sollten. Der russische Forstdienst unterlag in diesem *garbage can*-Prozess (*Cohen/March/Olsen* 1972) einer fortschreitenden Desintegration, und im Ergebnis wurden die Reformintentionen verfehlt (*B. Lehmbruch* 2012a, i.E.).

Infolge der sukzessiven und inkohärenten Struktureingriffe wurde schließlich die staatliche Kontrolle über den Waldbau und insgesamt die etatistische Governance in Frage gestellt. Zunächst verlor die zentrale Forstverwaltung *Rosleschos* im Jahr 2000 im Zuge der generellen Straffung des Regierungsapparats den Status einer unabhängigen Bundesbehörde und wurde – wie auch das bisherige Staatskomitee für Umweltschutz und der Bergbau – dem Ministerium für Naturressourcen unterstellt. Dieses war nun sowohl für die bisherigen Aufsichtsfunktionen der Forstverwaltung als auch für den Holzeinschlag zuständig. Zwei Jahre später wurde dann zum ersten Mal in der Geschichte des russischen Forstdienstes ein Außenseiter zum Direktor berufen. Und wegen andauernder Unsicherheit über die künftigen Managementstrukturen wanderten zunehmend qualifizierte Forstfachleute ab. In der Folgezeit kam es zu weiteren Eingriffen in die Organisationsstruktur, im Sinne der Zentralisierungsbestrebungen in den frühen Jahren der Putinschen Verwaltung, die die regionalen Instanzen der Forstverwaltung schwächten.

Einen abrupten Kurswechsel brachte dann 2006 ein neues, lange vorbereitetes Forstgesetz (*Lesniewska et al.* 2008; *Hitchcock* 2010). Es sollte die 2004 eingeleitete allgemeine Verwaltungsreform auf die Forstwirtschaft übertragen und war stark von den Doktrinen des *New Public Management* inspiriert. Die Federführung für den Gesetzentwurf lag zunächst beim Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, das in der Nachfolge des ehemaligen Branchenministeriums für Holzwirtschaft den nachdrücklichen Privatisierungsforderungen der Holzindustrie wohlwollend gegenüberstand. Die Privatisierung stieß aber auf starken Widerstand nicht nur bei den Umweltschützern, sondern auch innerhalb des Parlaments, und wurde schließlich im Gesetz ausgeschlossen.

Den Ausweg aus langwierigen Auseinandersetzungen suchte die Regierung schließlich in einer weitgehenden Regionalisierung der Forstverwaltung. *Rosleschos* wurde dem Landwirtschaftsministerium unterstellt und als zentrale Behörde auf Aufsichtsfunktionen

beschränkt, während die Managementfunktionen auf die Ebene der 83 föderalen *subjekti* (Provinzen) verlagert werden sollten. Diese sollten ihre Forstverwaltung weitgehend selbstständig ordnen können. Die Ebene der *Leschosen* wurde abgeschafft. Der Holzeinschlag sollte in Zukunft an Privatfirmen mit Pachtverträgen mit 49jähriger Laufzeit übertragen werden, und diese sollten auch für die Waldpflege und Wiederbestockung verantwortlich werden.

Weil das Gesetz den Charakter eines Rahmengesetzes (*ramočni zakon*) hat, sind wichtige Ausführungsbestimmungen offen geblieben. Die meisten Provinzen haben aber die Übertragung der Forstverwaltung nicht gewünscht und sind mit der Umsetzung überfordert, so dass die Forstreform ein Verwaltungschaos hinterlassen hat. Ein großer Teil des fachlich qualifizierten Forstpersonals ist entlassen worden, und nachdem das bisherige System der Finanzierung der *Leschosen* aufgegeben wurde, muss der größte Teil der Aufgaben des Forstmanagements nun mit Zuschüssen der Zentralregierung finanziert werden, was dann – völlig entgegen den ursprünglichen Intentionen – zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben geführt hat (*Jarošenko* 2011). Am dramatischsten zeigten sich die kontraproduktiven Effekte einer hektischen und unkoordinierten Verwaltungsreform bei den großen Wald- und Torffeuern des Jahres 2010, weil zum einen die Waldbranddienste der Forstverwaltung stark abgebaut worden waren und zum andern die Einsatzkoordinierung infolge der Dezentralisierung nicht mehr funktionierte. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung wurde in der Folge zwar die formale Autonomie der Forstverwaltung wieder hergestellt, aber der Wiederaufbau eines funktionsfähigen Forstdienstes erweist sich als überaus schwierig. An den Korpsgeist der Vergangenheit läßt sich kaum noch anknüpfen. Und die dramatischen Personalabgänge lassen sich schwer ausgleichen.

Besonders gravierend aber sind die umweltpolitischen Auswirkungen der so inkohärent veränderten Governance der Forstwirtschaft. Das Gesetz hat für eine nachhaltige, gar eine „naturnahe“ Bewirtschaftung der Wälder keinerlei Vorkehrungen getroffen, insbesondere sind die künftigen Pächter an keine entsprechenden Auflagen gebunden. Die besten Aussichten für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung gibt es in den Regionen, in denen die Holzwirtschaft vom internationalen Zertifizierungsregime abhängig ist, beispielsweise in Karelien, wo skandinavische SFC-zertifizierte Forstunternehmen eine große Rolle spielen. Während hier ENGOS wie der WWF als umweltpolitisches Gegengewicht einflussreich sind, werden in anderen Regionen – vor allem im Osten – dem verbreiteten Raubbau durch illegalen Holzeinschlag keine wirksamen Grenzen gesetzt.<sup>27</sup>

## 12. Ein vergleichendes Szenario der Governancetransformation

Der Vergleich der hier untersuchten Extremfälle zeigt, daß überall die Organisationsdomäne des Forstdienstes in Frage gestellt worden ist, die Reformresistenz der staatlichen Forstverwaltung aber stark variiert: In den deutschen Bundesländern hat sie ihr Überleben gesichert, wenngleich in einer stärker an wirtschaftlichen Performanzkriterien ausgerichteten Organisationsform und auf Kosten der bislang stets betonten Gemeinwohlorientierung. In Russland wird das hingegen voraussichtlich nur in einzelnen Regionen gelingen.

Welche Konsequenzen die Reformen haben werden, ist unter den Akteuren umstritten. Das ist nicht verwunderlich: Forstpolitische Programme – wie beispielsweise die seit den achtziger Jahren proklamierte Wende zum „naturnahen“ Waldbau – arbeiten mit so langen Implementationshorizonten, dass sich in der herkömmlichen Evaluationsforschung



dafür keine Parallelen finden. Bäume wachsen langsam, und waldbauliche Umtriebszeiten lassen sich nicht beliebig verkürzen. Dass hier unintendierte Effekte am Ende zum Verfehlen der Programmziele führen können, dafür bietet die Forstgeschichte des Industriealters reiches Anschauungsmaterial. Auch eine vergleichende Folgenabschätzung wird deshalb bestenfalls Szenarien der denkbaren *policy outcomes* vergleichend gegenüberstellen können, bei denen auch mögliche Reformgewinner und Reformverlierer identifiziert werden sollten.<sup>28</sup>

In Deutschland war die in den achtziger Jahren proklamierte Umorientierung der Forstpolitik hin zum nicht nur „multifunktionalen“, sondern auch „naturnahen“ Waldbau das Ergebnis von Diskussions- und Aushandlungsprozessen innerhalb des Forstdienstes, der im Politikfeld bis dahin eine dominante Rolle behauptet hatte, und setzte implizit dessen traditionell breite Aufgabenbeschreibung voraus. Doch eine stark „verschlankte“ und nach Funktionsbeschreibungen differenzierte Forstverwaltung wird die erforderliche Koordinierung von Holzproduktion und Waldpflege nicht in der hier vorausgesetzten Weise leisten können. Die Forstreform stellt sich vielmehr als abrupte Wende dar, die – resultierend aus veränderten Prioritäten der Haushaltspolitik – den Einflussverlust der Forstverwaltung im politisch-administrativen System und das geringe politische Gewicht der Forstpolitik widerspiegelt. Innerhalb des ihr verbliebenen Gestaltungsspielraums werden sich aber die Beharrungstendenzen verstärken und die Konkurrenz mit dem neuen Nachhaltigkeitsdiskurs der Umweltbewegungen voraussichtlich zuspitzen.

Zwar wird auch nach diesen Einflussverschiebungen die Forstpolitik den Restriktionen Rechnung tragen müssen, die sich im demokratischen Prozess aus den Erwartungen einer Öffentlichkeit ergeben, bei der sich – übrigens zunehmend auch in Russland – hergebrachte Waldromantik und neue umweltpolitische Sensibilisierung gegenseitig verstärken. Die etatistische Forstgovernance kann nicht mehr wie in ihrer Entstehungszeit als Obrigkeit auftreten, sondern muss Responsivität in einem weitaus komplexeren politisch-gesellschaftlichen Umfeld entwickeln. Als Antwort wird insbesondere eine Dualisierung der Waldbewirtschaftung mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten vorgeschlagen: Insbesondere große Privatforstbetriebe fordern schon seit längerem, den Vorrang der „naturnahen“ Waldbewirtschaftung durch eine „segregative“ Waldpolitik zu ersetzen.<sup>29</sup> Eine „umweltgerechte“ Waldbewirtschaftung würde dabei unter die Gemeinwohlfunktionen des Waldes subsumiert, die von der Gesellschaft bezahlt werden müssten, sei es durch Subventionen oder auch durch Gebühren, die von den Nutzern zu zahlen wären. Zwar müsste im „Erholungswald“ im Einzugsgebiet der großen Bevölkerungsagglomerationen wie auch in den touristisch attraktiven Regionen die Forstverwaltung weiter an einem „naturnahen“ Waldbau arbeiten, um den Erwartungen insbesondere der urbanen Wählerschaft Rechnung zu tragen. Aber dieses Politikziel wird wegen der Ausdünnung des Forstpersonals nur unzulänglich verfolgt werden können. Und in den gegenüber der Öffentlichkeit weniger exponierten Regionen wird eine primär ertragsorientierte Forstwirtschaft nicht nur von den großen Privatforsten betrieben werden, sondern auch in den nun nach Unternehmensgrundsätzen bewirtschafteten Staatsforstbetrieben. Bei den Forstleuten könnte das die hergebrachte Kohäsion erodieren lassen und Bewahrer des alten „produktivistischen“ Nachhaltigkeitsdiskurses einerseits, ökologisch sensibilisierte „Neuerer“ andererseits auseinanderreiben.

Damit könnte die russische Entwicklung kontrastieren, wo sich jetzt schon strategische Allianzen zwischen einem in die Enge getriebenen Forstdienst und den ENGOs abzuzeichnen scheinen. Natürlich stand hier unter ganz anderen naturräumlichen Bedingun-

gen das Programm eines „naturnahen“ Waldumbaus nicht zur Diskussion. Umstritten ist eher (ähnlich wie in Nordskandinavien), welche Grenzen der *corporate forestry* zu setzen sind, die sich unter den neuen forstpolitischen Rahmenbedingungen stark entfalten dürfte. Das wiederum wird von den Regulierungskapazitäten der regionalen Verwaltungen und der Stärke regionaler Netzwerke abhängen.

## Anmerkungen

- 1 In Deutschland beträgt der Staatsanteil (Länder und Bund) heute etwa 37,5% der Gesamtwaldfläche, der Körperschaftswald (vor allem in kommunalem Besitz) umfasst 19,5%. Der Privatwald hat einen Anteil von 44%, aber Betriebe mit weniger als 20 ha (der stark zersplitterte, früher meist bäuerliche „Kleinprivatwald“) nehmen davon 57% ein (Quelle: Bundeswaldinventur 2 von 2002; hier: <http://www.bundeswaldinventur.de/enid/5dda66f78281f398e907919899ad944e,0/4f.html>, abgerufen am 20.1.2012).
- 2 In Deutschland trug die Forstwirtschaft im Jahr 2005 lediglich 0,932 % zur Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche bei (errechnet nach der GENESIS-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, abgerufen am 18.1.2012).
- 3 Auf den Vergleichsfall Frankreich kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.
- 4 Zur Geschichte und den Facetten dieses Begriffs vgl. *Jarausch* und *Sabrow* (2002).
- 5 Zur Holznotdiskussion im internationalen Vergleich s. *Warde* (2006).
- 6 Vom 19. Jahrhundert bis zum ersten Weltkrieg gingen viele russische Forstwissenschaftler zur Ausbildung nach Deutschland (*Buchholz* 1958, S. 324; *Teplyakov et al.* 1998).
- 7 § 52 Landesforstgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 2.2.1977.
- 8 *Leonid Leonovs* Roman „Der russische Wald“ (1954; dt. Übersetzung 1960), der um diesen politischen Konflikt in der sowjetischen Forstwissenschaft kreiste und als eines der ersten literarischen Dokumente des kulturpolitischen „Tauwetters“ nach dem Tode Stalins gilt, ist ein anschauliches Beispiel für das Selbstverständnis des russischen Forstdienstes. Dass er 1957 mit dem Leninpreis ausgezeichnet wurde, kann wohl so gedeutet werden, dass das Festhalten des Romanhelden an der als „bürgerlich“ verrufenen Nachhaltigkeitsdoktrin damals politisch gebilligt wurde.
- 9 Bei der Durchforstung werden aus einem Baumbestand einzelne (insbesondere schwache und fehlge wachsene) Bäume entnommen, um so die angestrebte weitere Entwicklung dieses Bestandes zu fördern.
- 10 Wir sehen hier davon ab, daß ein Teil des Waldfonds von den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (den Kolchosen) verwaltet wurde.
- 11 Abkürzung für *lesnye sovetskije chozajstva* (Wald-Sowjet-Wirtschaft), abgekürzt *leschozy*. (Bei der Aussprache ist die Silbentrennung *les-chos* zu beachten.)
- 12 Abkürzung für: *Rossiiskii Lesnoje Chosjaistvo*.
- 13 Deshalb spielen diskursanalytische Zugänge in der jüngsten forstpolitikwissenschaftlichen Diskussion eine zunehmende Rolle; vgl. dazu die Diskussion der Forschung bei *Winkel* (2012). Dabei wird die institutionelle Dimension allerdings gerne vernachlässigt. Unserer Fragestellung angemessener ist eine „diskursiv-institutionalistische“ Perspektive (*V.A. Schmidt* 2008; 2010); vgl. auch *Arts/Buizer* (2009).
- 14 Zum Begriff der Diskurskoalition vgl. *G. Lehmbruch* (2001, S. 42-43). In der deutschen Forstpolitikwissenschaft knüpft man begrifflich insbesondere an *Hajer* (1993) an.
- 15 Unter den ältesten Forsthochschulen sind vor allem St. Petersburg (seit 1803), Tharandt bei Dresden (1816) und Nancy (1824) zu nennen.
- 16 Dies natürlich auch im Verhältnis zum kommunalen und privaten Waldbesitz.
- 17 So zuerst der baden-württembergische Forstpräsident *Hubert Rupp* (1960).
- 18 Ein bayerischer Forstfachmann erinnert sich: „Als ich in den 70er Jahren forstlich denken lernte, gab es sie noch, die ‚Forstpartie‘. Es war eine geschlossene Gesellschaft, die sich nach außen abgrenzte und innen eine straffe Hierarchie aufwies. Das Revier, dem ich als Praktikant zugeteilt wurde, hatte einen Förster, einen Haumeister, dreizehn Waldarbeiter, zwei ‚Kulturfrauen‘ und einen ‚Lehrling‘. Eine feste Gemeinschaft, die im und für den Wald schaffte, Konflikte austrug und Feste feierte. Auch Unternehmer gehörten dazu, Holzrucker, die sich, meist aus der Landwirtschaft kommend und überörtlich tätig, etwas von der Gemeinschaft absetzten. Damals empfand ich eine Art Nestwärme im Forst. Ich fühlte mich wohl, geborgen.“ (*Stölb* 2009).

- Einschlägige eigene Beobachtungen hat die Mitverfasserin bei Interviews in Moskau und der Region Archangelsk gemacht, der Mitverfasser während einer lange zurückliegenden Ausbildungszeit als Forstanwärter.
- 19 Waldarbeiter und – innerhalb dieser Arbeitskultur – Forstleute sind in diesen Regionen vielfach Nachkommen von Lagerhäftlingen aus der Zeit der stalinschen Zwangskollektivierung der Landwirtschaft.
  - 20 Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) des Ministerrates vom 21. Mai 1992 und das damit begründete Schutzgebietsnetzwerk „Natura 2000“.
  - 21 Umfangreiche Belege für diese Konfliktwahrnehmung aus Interviews in den deutschen Forstverwaltungen finden sich bei *Fischbach-Einhoff* (2005).
  - 22 In dieser umfangreichen Diskussion wird der Regimebegriff im Sinne von *Krasner* (1983) gebraucht.
  - 23 Beispielsweise war die Direktorin des Forstprogramms von WWF Russia zuvor stellvertretende Direktorin bei *Rosleschos* und Professorin an der Staatlichen Forstuniversität Moskau (<http://ru.linkedin.com/pub/elena-kulikova/10/9b7/277> – abgerufen am 14.1.2012).
  - 24 Der Markt scheint allerdings diese Frontbildung aufzubrechen: So bietet seit 2011 der Gesamtverband Deutscher Holzhandel eine „Kombizertifizierung FSC/PEFC“ an (<http://www.forstpraxis.de/kombizertifizierung-fsc/pefc-vom-gd-holz-etabliert> – abgerufen am 29.2.2012).
  - 25 Eine vergleichende Analyse der Reformverläufe in zwei Bundesländern findet sich bei *Meskauskas* (2004).
  - 26 So schon bei der „Jamaikakoalition“ von CDU, FDP und Grünen im Saarland, und dann erst recht bei den „rot-grünen“ bzw. „grün-roten“ Koalitionen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Im Saarland wurden zudem wesentliche Teile der eben erst beschlossenen Forstreform rückgängig gemacht, insbesondere die Auflösung von Forstämtern und Revieren und die damit verbundenen Personalreduktionen.
  - 27 Die russische Forstverwaltung und die Umweltorganisationen setzen in diesem Zusammenhang ihre Hoffnungen auch auf die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, die den illegalen Holzhandel unterbinden soll (für Deutschland umgesetzt durch das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz vom 15. Juli 2011). Auch das zeigt, dass marktbasierende *new governance* die staatliche Regelsetzung nicht einfach ersetzen kann.
  - 28 Eine fundierte Folgenabschätzung der „Zukunft der Waldnutzung in Deutschland“ hat neuerdings eine Delphistudie versucht (*Mickler et al.* 2008).
  - 29 So z.B. der Leiter des Fürstlich Fürstenbergischen Forstbetriebes (*Borchers* 2010).

## Literatur

- Arts, Bas/Buizer, Marleen*, 2009: Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance, in: *Forest Policy and Economics* 11, S. 340-347.
- Borchers, Jens*, 2010: Segregation versus Multifunktionalität in der Forstwirtschaft, in: *forst und holz* 65, S. 44-49.
- Buchholz, Erwin*, 1954: Das Problem der Umgestaltung der Natur in der Sowjetunion und seine geschichtlichen Voraussetzungen, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 2, S. 158-172.
- Buchholz, Erwin*, 1958: Aus der Geschichte der russischen Wald- und Holzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 6, S. 305-333.
- Buttoud, Gérard*, 1983: L'état forestier: politique et administration des forêts dans l'histoire française contemporaine. Doctorat d'Etat: Science Politique, Université de Nancy II – Faculté de Droit et des Sciences Economiques.
- Cashore, Benjamin*, 2002: Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non state market-driven (NSMD) governance systems (eco-labeling programs) gain rule making authority, in: *Governance* 15, S. 503-529.
- Cohen, Michael D./March, James D./Olsen, Johan P.*, 1972: A garbage can model of organizational choice, in: *Administrative Science Quarterly* 17, S. 1-25.
- Dieterich, Viktor*, 1953: Forstwirtschaftspolitik: eine Einführung, Hamburg: Parey.
- Dieterich, Viktor*, 1968: Waldgesinnung und forstwirtschaftliches Wertdenken, in: *Forstwissenschaftliches Centralblatt* 87, S. 65-74.

- Faculty of Natural Resources Management, Lakehead University* 2003: Forest Management in Russia. [http://www.borealforest.org/world/rus\\_mgmt.htm](http://www.borealforest.org/world/rus_mgmt.htm).
- Fischbach-Einhoff, Johannes*, 2005: Die politische Positionierung der Forstverwaltungen in Deutschland – Analyse der Selbst- und Fremdbilder forstpolitischer Akteure anhand ausgewählter Konfliktprozesse, Remagen: Verlag Dr. Kessel.
- Glück, Peter*, 1994: Entstehung eines internationalen Waldregimes, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen 111, S. 75-92.
- Glück, Peter/Pleschberger, Werner*, 1982: Das Harmoniedenken in der Forstpolitik, in: Allgemeine Forstzeitschrift 37, S. 650-655.
- Guéneau, Stéphane*, 2009: Certification as a new private global forest governance system: the regulatory potential of the Forest Stewardship Council, in: *Peters, Anne, et al.* (Hrsg.), Non-state actors as standard setters: the erosion of the public-private divide, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, Lars H.*, 2006: Creating markets for eco-labelling: are consumers insignificant?, in: International Journal of Consumer Studies 30, S. 477-489.
- Hajer, Maarten*, 1993: Discourse coalitions and the institutionalization of practice. The case of acid rain in Great Britain, in: *Fischer, Frank/Forester, John* (Hrsg.), The argumentative turn in policy analysis and planning, Durham-London: Duke University Press, S. 43-76.
- Hasel, Karl/Zundel, Rolf*, 1981: Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg: Parey.
- Heeg, Bernhard*, 1973: Zur Soziologie der Forstbeamten: eine Studie über die Organisationsreform der Landesforstverwaltungen, München: BLV Verlags-Gesellschaft.
- Hitchcock, Ellen*, 2010: The 2006 forest code of the Russian Federation: an evaluation of environmental legislation in Russia, in: Australian Slavonic and East European Studies 24, S. 19-39.
- Hockenjos, Wolf*, 2007: Vom Märchenwald zum Holzacker, in: proWald – Magazin des Deutschen Forstvereins, November 2007, S. 18-21.
- Hölzl, Richard*, 2010: Umkämpfte Wälder. Die Geschichte einer ökologischen Reform in Deutschland 1760-1860, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Humphreys, David*, 1996a: Forest politics: the evolution of international cooperation, London: Earthscan.
- Humphreys, David*, 1996b: NGOs and regime theory: the case of forest conservation, in: Journal of Commonwealth and Comparative Politics 34, S. 90-115.
- Jarausach, Konrad H./Sabrow, Martin*, 2002: „Meistererzählung“: Zur Karriere eines Begriffs (Hrsg.), Die historische Meistererzählung: Deutungslinien der deutschen Nationalgeschichte nach 1945, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 9-31.
- Jarošenko, Aleksej*, Koordinator des Waldprogramms von Greenpeace Russia, Interview mit *Barbara Lehmbruch*, Moskau, 29.6.2011.
- John, Ragna*, 2007: Die Privatisierungsdebatte um den Landeswald Schleswig-Holstein 2006: eine Diskursanalyse. Arbeitsbericht 46-2007. Freiburg im Breisgau: Institut für Forstökonomie. ([www.ife.uni-freiburg.de/dateien/pdf-dateien/ab46](http://www.ife.uni-freiburg.de/dateien/pdf-dateien/ab46) – abgerufen am 20.12.2011)
- Karvinen, Sari et al.*, 2006: Northwest Russian forestry in a nutshell. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 30. Helsinki: Finnish Forest Research Institute. (<http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2006/mwp030.htm> – abgerufen 20.1.2012)
- König, Gottlob*, 1814: Schiller's Weidspruch, in: Sylvan ein Jahrbuch für Forstmänner, Jäger und Jagdfreunde, S. 153.
- Krasner, Stephen D.*, 1983: International regimes, Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- Kulikova, Elena*, Direktorin des Forstprogramms von WWF Russia, Interview mit *Barbara Lehmbruch*, Moskau, 1. 7. 2011.
- Lehmbruch, Barbara*, 2005: Staat, Markt und Schwarzmarkt: Überlebensstrategien rußländischer Behörden, in: Osteuropa 55, S. 109-120.
- Lehmbruch, Barbara*, 2012a: Interests, ideas, and failed reform in Russian forest governance: out of the frying pan, into the forest fire?, in: Regulation & Governance (i.E.).
- Lehmbruch, Barbara*, 2012b: Networks of distrust: the state, business associations, and inter-enterprise ties in Post-Soviet Russia, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (i.E.).

- Lehmbruch, Gerhard*, 2001: The institutional embedding of market economies: The German 'model' and its impact on Japan, in: *Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo* (Hrsg.), *The origins of neoliberal capitalism: Germany and Japan in comparison*, Ithaca/ N.Y.: Cornell University Press, S. 39-93.
- Leonov, Leonid*, 1954: *Russkii les: roman*, Moskva: Molodaia Gvardiia.
- Leonov, Leonid Maksimovic*, 1960: *Der russische Wald: Roman*, Berlin: Verlag Kultur und Fortschritt.
- Lesniewska, Feja et al.*, 2008: Transition in the taiga: the Russian forest code 2006 and its implementation process, [www.taigarescue.org/\\_v3/files/pdf/206.pdf](http://www.taigarescue.org/_v3/files/pdf/206.pdf).
- Lowood, Henry E.*, 1990: The calculating forester: quantification, cameral science, and the emergence of scientific forestry management in Germany, in: *Frängsmyr, Tore/Heilbron, J.L./Rider, Robin E.* (Hrsg.), *The quantifying spirit in the 18th century*, Berkeley: University of California Press, S. 315-342.
- Malets, Olga*, 2011: From transnational voluntary standards to local practices: a case study of forest certification in Russia. MPIfG Discussion Paper 11/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mann, Stefan Heinrich*, 1998: *Konflikte in der deutschen Forstwirtschaft: konflikttheoretische Analyse der forstpolitischen Diskussion über die Krise der Forstwirtschaft*, Aachen: Shaker.
- Memmler, Michael/Schraml, Ulrich*, 2008: *Waldzukünfte: Akteurslandkarte*. Bericht über die Analyse relevanter Akteure der Waldpolitik in Deutschland. Im Rahmen des Projektes Zukünfte und Visionen Wald 2100, Freiburg: Institut für Forst- und Umweltpolitik der Albert-Ludwigs Universität ([www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte\\_Akteurslandkarte.pdf](http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte_Akteurslandkarte.pdf) – abgerufen am 15.1.2012).
- Meskauskas, Erik*, 2004: *Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen: Reform-Elemente und reformpolitische Strategien*, Göttingen: Universitäts-Verlag Göttingen.
- Mickler, Tobias et al.*, 2008: *Delphireport: Die Zukunft der Waldnutzung in Deutschland. Ergebnisse einer Expertenbefragung zur Entwicklung von Wald, Forstwirtschaft und Landnutzung*, Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH (IZT), Universität Freiburg, Institut für Forst- und Umweltpolitik ([www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte\\_Delphireport\\_Zukunft\\_Wald.pdf](http://www.ioew.net/downloads/downloaddateien/Waldzukuenfte_Delphireport_Zukunft_Wald.pdf) – abgerufen am 15.1.2012).
- Mrosek, Thorsten/Schulte, Andreas*, 2004: Cluster Forst- und Holzwirtschaft: Problemstellung, Konzept, Erfahrungen und Ausblick, in: *Allgemeine Forstzeitschrift/Der Wald* 23, S. 1261-1263.
- Petrov, Anatolii/Lobovikov, Maxim*, 2001: Reforms in support of sustainable forestry in the Russian Federation, in: *Palo, Matti /Uusivuori, Jussi /Mery, Gerardo* (Hrsg.), *World forests, markets and policies*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, S. 469-477.
- Pülzl, Helga*, 2010: *Die Politik des Waldes*, Wien: Böhlau.
- Radkau, Joachim*, 1983: Holzverknappung und Krisenbewusstsein im 18. Jahrhundert, in: *Geschichte und Gesellschaft* 9, S. 513-543.
- Radkau, Joachim*, 1986: Zur angeblichen Energiekrise des 18. Jahrhunderts. Revisionistische Betrachtungen über die „Holznot“, in: *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 73, S. 1-37.
- Radkau, Joachim*, 1999: Das „hölzerne Zeitalter“ und der deutsche Sonderweg in der Forsttechnik, in: *Troitzsch, Ulrich* (Hrsg.), *„Nützliche Künste“*. Kultur- und Sozialgeschichte der Technik im 18. Jahrhundert, Münster: Waxmann, S. 97-117.
- Radkau, Joachim*, 2007: *Holz - wie ein Naturstoff Geschichte schreibt*, München: Oekom-Verlag.
- Rajan, Soundararajan Ravi*, 2006: *Modernizing nature: forestry and imperial eco-development 1800 – 1950*, Oxford: Clarendon Press.
- Rayner, Jeremy M./Buck, Alexander /Katila, Pia*, 2011: *Embracing complexity: meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report*. 9783902762016, Vienna: International Union of Forest Research Organizations ([www.iufro.org/download/file/6580/4539/ws28.pdf](http://www.iufro.org/download/file/6580/4539/ws28.pdf) – abgerufen am 15.1.2012).
- Roscher, Wilhelm*, 1854: *Ein nationalökonomisches Hauptprincip der Forstwissenschaft*, Leipzig: Hirzel.
- Rozsnyay, Zoltán/Schulte, Uta*, 1978: *Der Reichsforstgesetzentwurf von 1942 und seine Auswirkungen auf die neuere Forstgesetzgebung*, Frankfurt am Main: Sauerländer.
- Rubner, Heinrich*, 1967: *Forstgeschichte im Zeitalter der industriellen Revolution*, Berlin: Duncker & Humblot.

- Rupf, Hubert*, 1960: Wald und Mensch im Geschehen der Gegenwart, in: Allgemeine Forstzeitschrift 15, S. 545-552.
- Schmidt, Vivien Ann*, 2008: Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse, in: Annual Review of Political Science 11, S. 303-326.
- Schmidt, Vivien Ann*, 2010: Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', in: European Political Science Review 2, S. 1-25.
- Sombart, Werner*, 1916: Der moderne Kapitalismus: historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart, Berlin: Duncker & Humblot.
- Stölb, Wilhelm*, 2009: Die Erben der Forstpartie – ein persönlicher Rück-, An- und Ausblick, in: pro-Wald - Magazin des Deutschen Forstvereins, November 2009, S. 6-7.
- Teplyakov, Victor K. et al.*, 1998: A history of Russian forestry and its leaders. Darby PA: Diane Pub Co.
- Tysiachniouk, Maria*, 2004: Forest Certification in Russia, in: Symposium "Forest Certification in Developing and Transitioning Societies: Social, Economic, and Ecological Effects". Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven/Connecticut.
- Warde, Paul*, 2006: Fear of wood shortage and the reality of the woodlands in Europe. c. 1450-1850, in: History Workshop Journal issue 62, S. 29-57.
- Weiner, Douglas R.*, 1988: Models of nature: ecology, conservation, and cultural revolution in Soviet Russia, Bloomington u.a.: Indiana University Press.
- Weiner, Douglas R.*, 1999: A little corner of freedom: Russian nature protection from Stalin to Gorbachëv, Berkeley: University of California Press.
- Winkel, Georg*, 2012: Foucault in the forests – A review of the use of 'Foucauldian' concepts in forest policy analysis, in: Forest Policy and Economics 16, S. 81-92.
- Winkel, Georg*, 2007: Waldnaturschutzpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme, Analysen und Entwurf einer Story-Line, Remagen: Kessel.
- Winkel, Georg/Sotirov, Metodi*, 2011: An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "new modes of governance" in Germany and Bulgaria, in: Forest Policy and Economics 13, S. 143-154.
- Yanitsky, Oleg*, 2011: The struggle in defense of Baikal: the shift of values and disposition of forces, in: International Review of Social Research 1, S. 33-51.
- Zundel, Rolf/Schwartz, Ekkehard*, 1996: 50 Jahre Forstpolitik in Deutschland (1945 bis 1994), Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

#### *Anschriften der Autoren:*

Barbara Lehmbruch Ph.D., Senior Lecturer in Governance and Development, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam, Kortenaerkade 12, NL-2518 AX Den Haag  
E-Mail: lehmbruch@iss.nl

Gerhard Lehmbruch, Dr. phil., Professor emeritus für materielle Staatstheorie, Universität Konstanz, Fachgruppe Politik- und Verwaltungswissenschaft, Privatanschrift: Falkenweg 44, D-72076 Tübingen  
E-Mail: Gerhard.Lehmbruch@uni-konstanz.de  
(zugleich Korrespondenzadresse)